Canada Industrial Relations Board Conseil canadien des relations industrielles

C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ont. K1A 0X8
Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4e étage Ouest, Ottawa (Ont.) K1A 0X8

Motifs de décision

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier,

plaignant,

et

Bell Mobilité inc.,

intimée.

Dossier du Conseil : 28994-C
Référence neutre : 2012 CCRI 626
Le 17 février 2012

Le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) se composait de Me Graham J. Clarke, Vice-président, et de MM. John Bowman et David P. Olsen, Membres.

L'article 16.1 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*) prévoit que le Conseil peut rendre sa décision sans tenir d'audience. Ayant pris connaissance de tous les documents au dossier, le Conseil est convaincu que la documentation dont il dispose lui suffit pour rendre la présente décision partielle sans tenir d'audience.

Représentants des parties inscrits au dossier

Me Jesse M. Nyman, pour le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier;
Me Israel Chafetz, c.r., pour Bell Mobilité inc.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par Me Graham J. Clarke, Vice-président.

A – Contexte

[1] La présente décision porte sur l'incidence d'une plainte de congédiement injuste déposée en vertu de la partie III (normes du travail) du *Code* sur une plainte de pratique déloyale de travail (PDT) déposée auprès du Conseil en vertu de la partie I du *Code*.

[2] Le 3 octobre 2011, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (le SCEP) a déposé une plainte de PDT pour contester la suspension et le congédiement d'un de ses organisateurs, M. Hugh Doherty. M. Doherty travaillait pour Bell Mobilité inc. (BMI).

[3] À titre d'objection préliminaire, BMI a soutenu que le Conseil ne devrait pas instruire la plainte de PDT déposée par le SCEP, car M. Doherty avait déposé une plainte de congédiement injuste en vertu de la partie III du *Code*. Les arguments de BMI sont résumés aux paragraphes 4 et 5 de sa lettre datée du 20 décembre 2011 :

> (4) Nous rejetons l'argument selon lequel, en vertu de la loi, la plainte déposée auprès du CCRI doit être tranchée. Le *Code canadien du Travail* (le *Code*) n'a pas préséance sur les principes d'équité et d'efficacité judiciaires. Les instances qui entraîneraient un dédoublement inutile ne sont pas nécessaires pour toutes les affaires de PDT dont le CCRI est saisi. Le dédoublement des instances crée une confusion juridictionnelle, nuit au règlement définitif des litiges et est inefficace. Une interprétation du *Code* qui permettrait une telle situation serait sans précédent.
>
> (5) Au fond, les mêmes parties allèguent les mêmes violations, se fondent sur les mêmes faits, demandent les mêmes redressements, font appel au même procureur et ont déposé des plaintes presque identiques. L'instruction de la plainte de PDT devrait être suspendue en faveur de l'arbitrage de la plainte fondée sur l'article 240. Autrement, il deviendrait impossible d'envisager un règlement définitif de l'affaire.
>
> (traduction)

[4] Après que BMI a d'abord soulevé cette objection, le Conseil a envoyé une lettre aux parties le 22 novembre 2011 pour leur demander de lui fournir des observations au sujet de l'alinéa 16*l*.1) du *Code* :

> Avant de passer à la prochaine étape de la procédure, le Conseil aimerait que M. Chavetz confirme qu'il a l'intention de maintenir son objection et les motifs invoqués au soutien de celle-ci.

> Les parties savent que l'alinéa 16*l*.1) du *Code* permet au Conseil de reporter l'instruction d'une question. Toutefois, du moins à première vue, la question du sentiment antisyndical pour ce qui est d'une plainte fondée sur la partie I semble être différente de l'analyse faite par l'arbitre du motif valable aux fins de la partie III. Par contre, cela ne règle pas la question éventuelle du dédoublement et des frais supplémentaires.
>
> (traduction)

[5] Le Conseil a aussi demandé aux parties de se prononcer sur l'applicabilité d'un arrêt récent de la Cour suprême du Canada (la CSC), *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)* c. *Figliola*, 2011 CSC 52 (*Figliola*), à la présente affaire.

B – Questions en litige

[6] L'objection de BMI soulève trois questions :

> i) L'arrêt *Figliola*, rendu récemment par la CSC, s'applique-t-il à la présente affaire?
> ii) Le paragraphe 98(3) du *Code* s'applique-t-il?
> iii) Le Conseil devrait-il reporter l'instruction de la plainte de PDT déposée par le SCEP en raison de la plainte parallèle de congédiement injuste fondée sur la partie III?

C – Dispositions législatives pertinentes

i) L'article 240 du *Code*

[7] L'article 240, dans la partie III du *Code*, est une disposition qui porte sur le « congédiement injuste ». Suivant cette disposition, à certaines conditions – dont celle de ne pas faire partie d'un groupe régi par une convention collective –, les employés d'employeurs fédéraux peuvent contester leur congédiement. Le processus prévu est semblable à celui qui permet de contester un congédiement pour un motif valable dans le cadre de la plupart des conventions collectives :

> 240.(1) Sous réserve des paragraphes (2) et 242(3.1), toute personne qui se croit injustement congédiée peut déposer une plainte écrite auprès d'un inspecteur si :
>
> *a*) d'une part, elle travaille sans interruption depuis au moins douze mois pour le même employeur;

(*b*) d'autre part, elle ne fait pas partie d'un groupe d'employés régis par une convention collective.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), la plainte doit être déposée dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la date du congédiement.

(3) Le ministre peut proroger le délai fixé au paragraphe (2) dans les cas où il est convaincu que l'intéressé a déposé sa plainte à temps mais auprès d'un fonctionnaire qu'il croyait, à tort, habilité à la recevoir.

241.(1) La personne congédiée visée au paragraphe 240(1) ou tout inspecteur peut demander par écrit à l'employeur de lui faire connaître les motifs du congédiement; le cas échéant, l'employeur est tenu de lui fournir une déclaration écrite à cet effet dans les quinze jours qui suivent la demande.

(2) Dès réception de la plainte, l'inspecteur s'efforce de concilier les parties ou confie cette tâche à un autre inspecteur.

(3) Si la conciliation n'aboutit pas dans un délai qu'il estime raisonnable en l'occurrence, l'inspecteur, sur demande écrite du plaignant à l'effet de saisir un arbitre du cas :

a) fait rapport au ministre de l'échec de son intervention;

b) transmet au ministre la plainte, l'éventuelle déclaration de l'employeur sur les motifs du congédiement et tous autres déclarations ou documents relatifs à la plainte.

242.(1) Sur réception du rapport visé au paragraphe 241(3), le ministre peut désigner en qualité d'arbitre la personne qu'il juge qualifiée pour entendre et trancher l'affaire et lui transmettre la plainte ainsi que l'éventuelle déclaration de l'employeur sur les motifs du congédiement.

(2) Pour l'examen du cas dont il est saisi, l'arbitre :

a) dispose du délai fixé par règlement du gouverneur en conseil;

b) fixe lui-même sa procédure, sous réserve de la double obligation de donner à chaque partie toute possibilité de lui présenter des éléments de preuve et des observations, d'une part, et de tenir compte de l'information contenue dans le dossier, d'autre part;

c) est investi des pouvoirs conférés au Conseil canadien des relations industrielles par les alinéas 16*a*), *b*) et *c*).

(3) Sous réserve du paragraphe (3.1), l'arbitre :

a) décide si le congédiement était injuste;

b) transmet une copie de sa décision, motifs à l'appui, à chaque partie ainsi qu'au ministre.

(3.1) L'arbitre ne peut procéder à l'instruction de la plainte dans l'un ou l'autre des cas suivants :

a) le plaignant a été licencié en raison du manque de travail ou de la suppression d'un poste;

b) la présente loi ou une autre loi fédérale prévoit un autre recours.

(4) S'il décide que le congédiement était injuste, l'arbitre peut, par ordonnance, enjoindre à l'employeur :

a) de payer au plaignant une indemnité équivalant, au maximum, au salaire qu'il aurait normalement gagné s'il n'avait pas été congédié;

b) de réintégrer le plaignant dans son emploi;

c) de prendre toute autre mesure qu'il juge équitable de lui imposer et de nature à contrebalancer les effets du congédiement ou à y remédier.

(c'est nous qui soulignons)

ii) Le paragraphe 98(3)

[8] Le paragraphe 98(3) du *Code* permet au Conseil de refuser de statuer sur certaines plaintes de PDT déposées en vertu de la partie I du *Code* :

98.(3) Le Conseil peut refuser de statuer sur la plainte s'il estime que le plaignant pourrait porter le cas, aux termes d'une convention collective, devant un arbitre ou un conseil d'arbitrage.

(c'est nous qui soulignons)

iii) L'alinéa 16*l*.1)

[9] L'alinéa 16*l*.1) du *Code* permet au Conseil de reporter sa décision sur une question qui pourrait être réglée par arbitrage ou par tout autre mode de règlement :

16. Le Conseil peut, dans le cadre de toute affaire dont il connaît :

...

(*l*.1) reporter à plus tard sa décision sur une question, lorsqu'il estime qu'elle pourrait être réglée par arbitrage ou par tout autre mode de règlement.

[10] La décision *Rees*, 2010 CCRI 499 (*Rees*) du Conseil porte sur une affaire où il a exercé son pouvoir discrétionnaire de reporter sa décision en vertu de l'alinéa 16*l*.1) :

[18] L'alinéa 16*l*.1) n'autorise pas le Conseil à rejeter la plainte de M. Rees. À cet égard, cette disposition est très différente du paragraphe 98(3) du *Code* :

« 98.(3) Le Conseil peut refuser de statuer sur la plainte s'il estime que le plaignant pourrait porter le cas, aux termes d'une convention collective, devant un arbitre ou un conseil d'arbitrage. »

[19] L'alinéa 16(*l*.1) permet au Conseil de suspendre sa procédure lorsqu'une instance de relations de travail possiblement plus pertinente est en cours.

[20] Le législateur a ajouté l'alinéa 16*l*.1) précisément pour ce genre de situation. Un arbitre est présentement saisi du grief de congédiement de M. Rees. L'arbitre est compétent, en vertu du paragraphe 60(1.1) du *Code*, pour décider s'il prorogera le délai prévu à la convention collective et entendra l'argumentation sur le bien-fondé du grief de M. Rees.

[21] Le Conseil préfère ne pas court-circuiter l'arbitre. Chose plus importante encore, l'arbitre examinera la question simple de savoir s'il va proroger les délais, mais l'affaire dont le Conseil est saisi est plus complexe. En bref, la présente affaire porte sur la question de savoir si l'omission d'un agent négociateur de respecter un délai prévu à la convention collective constitue un manquement au devoir de représentation juste.

[22] Le Conseil devrait probablement entendre les arguments des parties sur cette question, puisque sa jurisprudence n'établit pas que chaque erreur commise par un syndicat constitue nécessairement un manquement au devoir de représentation juste. Le Conseil n'exige pas la perfection des syndicats.

[23] Plutôt que d'amorcer un processus qui pourrait s'avérer caduque, et puisque l'audience devant le Conseil pourrait ne pas se terminer avant la date d'arbitrage prévue, le Conseil préfère reporter sa décision sur la question du manquement au devoir de représentation juste et permettre à l'arbitre de décider s'il proroge le délai de présentation du grief de M. Rees, en vertu du paragraphe 60(1.1) du *Code*.

D – Analyse et décision

i) L'applicabilité de l'arrêt *Figliola*

[11] Dans *Figliola*, précité, la Cour suprême du Canada a conclu que, même lorsque deux tribunaux exercent une compétence concurrente à l'égard d'une même question de droits de la personne, cette question ne peut faire l'objet que d'une seule instance. Selon elle, l'équité exigeait d'appliquer les principes qui garantissent le caractère définitif des instances, qui préviennent le dédoublement de ces instances et qui protègent l'intégrité du système judiciaire en empêchant la tenue d'une deuxième audience devant un autre tribunal à l'égard de la même question juridique :

[34] Ces doctrines existent essentiellement pour prévenir l'inéquité en empêchant « les recours abusifs » (*Danyluk*, par. 20; voir aussi *Garland*, par. 72, et *Toronto (Ville)*, par. 37). On peut résumer ainsi leurs principes sous-jacents communs :

• La capacité de se fier au caractère définitif d'une décision sert l'intérêt public et celui des parties (*Danyluk*, par. 18; *Boucher*, par. 35).

• Le respect du caractère définitif d'une décision judiciaire ou administrative renforce l'équité et l'intégrité des tribunaux judiciaires et administratifs ainsi que de l'administration de la justice; à l'opposé, la remise en cause de questions déjà tranchées par un forum compétent peut miner la confiance envers l'équité et l'intégrité du système en créant de l'incohérence et en suscitant des recours faisant inutilement double emploi (*Toronto (Ville)*, par. 38 et 51).

> • La contestation de la validité ou du bien-fondé d'une décision judiciaire ou administrative se fait au moyen de la procédure d'appel ou de contrôle judiciaire prévue par le législateur (*Boucher*, par. 35; *Danyluk*, par. 74).
>
> • Les parties ne doivent pas éluder le mécanisme de révision prévu en s'adressant à un autre forum pour contester une décision judiciaire ou administrative (*TeleZone*, par. 61; *Boucher*, par. 35; *Garland*, par. 72).
>
> • En évitant les remises en cause inutiles, on évite le gaspillage de ressources (*Toronto (Ville)*, par. 37 et 51).
>
> [35] C'est sur ces principes que repose l'al. 27(1)*f*). Individuellement et collectivement, ils font échec aux arguments voulant que l'accessibilité à la justice soit synonyme d'accès successifs à de multiples forums ou que plus on rend de décisions plus on s'approche de la justice.
>
> [36] Considéré dans son ensemble, l'al. 27(1)*f*) ne codifie pas les doctrines elles-mêmes ou leurs explications techniques, il en englobe les principes sous-jacents afin d'assurer le caractère définitif des instances, l'équité et l'intégrité du système judiciaire en prévenant les incohérences, les dédoublements et les délais inutiles. Il s'ensuit que ce ne sont pas tant des dogmes doctrinaux précis qui devraient guider le Tribunal que les objets de la disposition, qui sont d'assurer l'équité du caractère définitif du processus décisionnel et d'éviter la remise en cause de questions déjà tranchées par un décideur ayant compétence pour en connaître. La justice est accrue par la protection de l'attente des parties qu'elles ne soient pas sujettes à des instances supplémentaires, devant un forum différent, pour des questions qu'elles estimaient résolues définitivement. Le magasinage de forum pour que l'issue d'un litige soit différente et meilleure peut être maquillé de nombreux qualificatifs attrayants, l'équité n'en fait toutefois pas partie.

(c'est nous qui soulignons)

[12] La Cour d'appel fédérale a récemment appliqué *Figliola* dans *Canada (Commission des droits de la personne)* c. *Office des transports du Canada*, 2011 CAF 332 (*Air Canada*), lorsqu'elle a conclu qu'un tribunal administratif aurait dû suspendre son instance parce qu'un autre tribunal administratif, qui exerçait une compétence concurrente, avait déjà tranché la même question de droits de la personne :

> [28] S'agissant de l'application de ces principes à la décision du Tribunal, on peut dire que, comme dans *Figliola*, son analyse l'a rendu « complice » d'une tentative de contester indirectement le bien-fondé de la décision et le processus décisionnel de l'Agence. Le Tribunal a rejeté la demande de suspension d'Air Canada pour des raisons formalistes, sans tenir compte de l'inéquité inhérente au magasinage de forum. Le Tribunal n'a pas examiné s'il convenait de permettre à M. Morten de ne pas se prévaloir des mécanismes de révision prévus par la Loi et de se servir du Tribunal pour remettre en cause ce qui était essentiellement la même question juridique dans l'espoir d'obtenir un résultat plus favorable. Il n'a pas procédé à l'analyse requise. Plus particulièrement, il n'a pas pris en considération le fait que, devant l'Office, M. Morten était au courant de la preuve qu'il avait à faire et a eu la possibilité de la présenter. Si M. Morten estimait que l'Office avait mal appliqué les principes relatifs aux droits de la personne, il devait se prévaloir des mécanismes de révision prévus par la Loi, d'autant plus qu'Air Canada avait indiqué qu'elle appuierait une demande d'autorisation d'appel visant la décision de l'Office.

(c'est nous qui soulignons)

[13] La Cour d'appel fédérale a souligné que, pour contester une décision défavorable d'un tribunal administratif, le recours approprié est le contrôle judiciaire. Une fois tranchée, une question juridique ne peut pas être remise en cause devant un autre tribunal administratif qui exerce une compétence concurrente.

[14] Les principes découlant de *Figliola* ne s'appliquent pas à la plainte déposée par le SCEP.

[15] Premièrement, BMI n'a mentionné aucune décision d'un autre tribunal administratif qui aurait déjà tranché la question juridique dont le Conseil est saisi. Les arrêts *Figliola* et *Air Canada* portaient tous deux sur des tentatives visant à remettre en cause des questions de droits de la personne qui avaient déjà été tranchées.

[16] Deuxièmement, les arrêts *Figliola* et *Air Canada* portaient tous deux sur une question de droits de la personne à l'égard de laquelle deux tribunaux administratifs avaient compétence. La présente affaire ne porte pas sur les droits de la personne.

[17] Troisièmement, même si les principes énoncés dans *Figliola* et *Air Canada* ne s'appliquaient pas seulement aux recours visant des questions identiques de droits de la personne, l'arbitre désigné en vertu de la partie III du *Code* (le cas échéant) se penchera sur une question distincte de la question dont le Conseil est saisi.

[18] L'arbitre désigné en vertu de la partie III du *Code* devra décider si, en congédiant M. Doherty, BMI a pris une décision « injuste ». Essentiellement, l'analyse portera sur la question de savoir si BMI avait un motif valable de congédier M. Doherty.

[19] En revanche, comme le Conseil est saisi d'une plainte de PDT fondée sur la partie I du *Code*, son analyse porte seulement sur la question de savoir si la décision de BMI de congédier M. Doherty était motivée, de quelque manière que ce soit, par un sentiment antisyndical. Le Conseil ne se prononce pas sur le bien-fondé du congédiement et donc non plus sur l'existence d'un motif valable (voir la décision *National Pagette* (1991), 85 di 1 (CCRT n° 862)).

[20] Par conséquent, le Conseil n'appliquera pas le principe de *Figliola* pour suspendre l'instruction de la plainte du SCEP.

ii) Le paragraphe 98(3)

[21] Dans *Rees*, le Conseil a souligné que le paragraphe 98(3) lui permet de refuser d'instruire une plainte lorsque la question peut être renvoyée à un arbitre en vertu de la convention collective des parties.

[22] Si le législateur avait voulu étendre le pouvoir conféré au Conseil par le paragraphe 98(3) à d'autres processus, par exemple celui qui est prévu à l'article 240 du *Code*, il aurait pu le faire. Aux fins de la présente espèce, pour que le Conseil puisse exercer le pouvoir prévu au paragraphe 98(3) du *Code*, il doit y avoir une convention collective. Par contre, le recours en cas de congédiement injuste prévu à la partie III du *Code* s'applique seulement aux employés qui ne sont pas régis par une convention collective. Le paragraphe 98(3) et l'article 240 du *Code* s'appliquent donc à des situations d'emploi tout à fait opposées.

iii) L'alinéa 16(*l*.1)

[23] L'alinéa 16*l*.1) introduit le concept d'« économie des ressources judiciaires » dans le *Code*. Les tribunaux administratifs doivent tenir compte de ce concept lorsqu'ils décident comment utiliser leurs ressources limitées (voir, par exemple, *Air Canada*, 2012 CCRI 624).

[24] Du point de vue de l'économie des ressources judiciaires, le Conseil pourrait envisager de reporter l'instruction de la plainte de PDT du SCEP en vertu de l'alinéa 16*l*.1) du *Code*, puisque, théoriquement, un arbitre désigné en vertu de la partie III pourrait réintégrer M. Doherty dans son poste.

[25] Cependant, comme il n'a pas été démontré qu'une audience parallèle portant sur l'article 240 est prévue à l'heure actuelle, le Conseil a décidé de suivre sa pratique habituelle et de fixer une audience pour entendre la plainte de PDT du SCEP.

[26] Si une audience parallèle relative à l'article 240 du *Code* devait commencer pendant l'instance du Conseil, le Conseil pourrait se pencher de nouveau sur la question. Cependant, l'objectif principal du Conseil est de se prononcer rapidement sur le bien-fondé de la plainte de PDT.

[27] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

Traduction

Graham J. Clarke
Vice-président

John Bowman
Membre

David P. Olsen
Membre